

# **RETOS ACTUALES EN MATERIA DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS NACIONALES PARA LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

CRISTINA PELLANDINI \*

## **I. INTRODUCCIÓN: EL RETO DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO**

A través de los Convenios de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de los conflictos armados (a continuación “Convenios de Ginebra de 1949”) y de sus dos Protocolos Adicionales de 1977, los Estados se han comprometido a restringir el uso de la fuerza en caso de conflicto armado, sea en la conducción de las hostilidades, sea frente a todas aquellas personas que no participan, o han dejado de participar en los combates. Estos instrumentos son considerados como la piedra angular del derecho internacional humanitario moderno. Sin embargo, hay también otros acuerdos internacionales, en particular desarrollados a partir de los años 1950, que son relevantes. De manera semejante a los convenios mencionados, estos instrumentos contienen reglas específicas destinadas a limitar los efectos de los conflictos armados en las personas o en ciertos bienes de carácter civil, indispensables para la subsistencia o cuya protección es indisociable de la protección de la dignidad de la persona, o de un pueblo en su conjunto, en las situaciones de conflicto armado.

Por ejemplo, varios acuerdos prohíben el uso de ciertas armas y tácticas militares. Éstos incluyen, además de los Convenios de La Haya de 1907<sup>1</sup> que establecen las reglas básicas sobre la conducta de las hostilidades, la Convención de Naciones Unidas de 1980 sobre Prohibiciones o Restricciones del Em-

<sup>1</sup> En particular el Convenio de La Haya de 1907 y Reglamento anexo sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre.

\* Licenciada en Derecho, graduada de la Universidad de Berna (Suiza). Diploma de abogada del Colegio de Abogados de los Cantones de Ginebra y Ticino. De mayo de 2000 a diciembre de 2002 ha ocupado la función de asesora jurídica para América latina del Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), con base en la sede de la delegación regional del CICR para México, América Central, el Caribe hispanohablante y Haití.



pleo de ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados y sus cuatro protocolos <sup>2</sup> (en adelante “Convención de 1980 sobre armas convencionales”) y la Convención de 1997 sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción (en adelante “Convención de Ottawa”). La Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado (a continuación “Convención de 1954 sobre bienes culturales”) y sus dos protocolos de 1954 y de 1999 <sup>3</sup> protegen los bienes culturales en caso de conflicto armado. El art. 38, Convención de 1989 de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo de 2000 limitan la participación de los niños en las hostilidades <sup>4</sup>. El Estatuto de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional <sup>5</sup> insta una jurisdicción penal universal permanente para la sanción, entre otros, de los crímenes de guerra <sup>6</sup>.

El *desarrollo normativo* que ha experimentado, y sigue experimentando, el derecho internacional humanitario, demuestra que se trata de un cuerpo normativo en adaptación continua a los nuevos desafíos que plantean tanto el desarrollo de la tecnología como de las formas contemporáneas de hacer la guerra <sup>7</sup>. A la lectura de los varios instrumentos que lo conforman, se puede así constatar que el derecho internacional humanitario moderno constituye un complejo conjunto de normas relativas a una gran variedad de problemas y temas.

Las normas contenidas en los instrumentos citados gozan de *apego* cada vez más importante en la comunidad de los Estados, especialmente en lo que concierne a los Convenios de Ginebra. Muchas de estas normas son hoy en día consideradas de derecho consuetudinario <sup>8</sup>. Son por lo tanto vinculantes para

<sup>2</sup> Protocolo I 1980: Fragmentos no Localizables; Protocolo II 1980: Minas, Armas Trampa y otros Artefactos (enmendado en 1996); Protocolo III 1980: Armas Incendiarias; Protocolo IV 1995: Armas Láser Cegadoras.

<sup>3</sup> Primer Protocolo de 1954 y Segundo Protocolo del 26 de marzo de 1999.

<sup>4</sup> Protocolo Facultativo a la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados. Adoptado por res. A/RES/54/263, 25 de mayo de 2000.

<sup>5</sup> Adoptado en la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional, el 17 de julio de 1998.

<sup>6</sup> Enumeración indicativa, no exhaustiva.

<sup>7</sup> Desde el año 1995 la comunidad internacional ha adoptado cada año un nuevo tratado de relevancia para el DIH, en menos de 10 años se han establecido tres tribunales internacionales, entre los cuales uno de carácter permanente, para juzgar a los perpetradores de graves violaciones del derecho internacional, incluido del derecho internacional humanitario. Actualmente, un grupo de expertos intergubernamentales ha sido encargado de preparar un nuevo instrumento en respuesta a los problemas que causan durante y después de hostilidades armadas, los residuos explosivos de guerra.

<sup>8</sup> La XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, celebrada en diciembre de 1995, en su res. 1 titulada “Derecho internacional humanitario: pasar del derecho a la acción”, invitó al Comité Internacional de la Cruz Roja “...a preparar con la ayuda de expertos representantes de diversas regiones geográficas y de diferentes sistemas jurídicos, y con la asesoría de



todos los Estados, independientemente de que éstos sean o no parte en los instrumentos respectivos, y para todas las partes involucradas en un conflicto armado, sea éste de carácter internacional o interno.

La *pertinencia* del derecho internacional humanitario ha sido a menudo cuestionada recientemente. Cabe, sin embargo, recordar que las generaciones de expertos y diplomáticos que elaboraron este cuerpo de derecho durante las dos últimas centurias eran plenamente conscientes de la necesidad de conseguir un equilibrio entre las necesidades militares, la seguridad del Estado y la preservación de la vida, la salud y la dignidad humanas. Este equilibrio ha formado siempre parte esencial de las normas sobre la guerra y muy particularmente de las que son aplicables “en” la guerra.

La buena aceptación del derecho internacional humanitario, su reconocimiento casi universal y la necesidad de su respeto han sido subrayadas de manera reiterada en foros internacionales, muy particularmente por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>9</sup>. En el plan regional, el tema figura de manera cada vez más firme en las agendas de organizaciones políticas regionales. Por ejemplo, respecto de América, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos ha reiterado su compromiso con este derecho y ha instado, desde 1994, de manera reiterada, a los Estados Miembros a promover el respeto de éste a través de la adopción de resoluciones específicas sobre el tema<sup>10</sup>. Otros organismos internacionales, tales como la Unión Interparlamentaria que cuenta, desde el año 1994, con un Comité específicamente encargado de promover el respeto del derecho internacional humanitario, también se han desempeñado en favor del fortalecimiento de este derecho.

---

expertos gubernamentales y de organizaciones internacionales, un informe relativo a las normas consuetudinarias de derecho internacional humanitario aplicables en los conflictos armados internacionales y no internacionales, y a divulgarlo a los Estados y órganos internacionales competentes”. Los resultados del estudio serán publicados en el curso del año 2003.

<sup>9</sup> Véase las numerosas resoluciones que son adoptadas con regularidad sobre temas relacionados con el derecho internacional humanitario por la Asamblea General como también por el Consejo de Seguridad.

<sup>10</sup> AG/RES 1270 (XXIV-0/94), 10 de junio de 1994, Belén de Pará, Brasil: “Respeto por el derecho internacional humanitario”; AG/RES 1335 (XXV-0/95), 9 de junio de 1995, Montruis, Haití: “Respeto por el derecho internacional humanitario”; AG/RES 1408 (XXVI-0/96), 7 de julio de 1996, Panamá, Panamá: “Respeto por el derecho internacional humanitario”; AG/RES 1503 (XXVII-0/97), 5 de junio de 1997, Lima, Perú: “Respeto por el derecho internacional humanitario”; AG/RES 1565 (XXVIII-0/98), 2 de junio de 1998, Caracas, Venezuela: “Respeto por el derecho internacional humanitario”; AG/RES 1619 (XXIX-0/99) adoptada el 7 de junio de 1999, Antigua, Guatemala: “Respeto por el derecho internacional humanitario”; AG/RES 1706 (XXX-0/00), 5 de junio de 2000, Windsor, Canadá: “Respeto por el derecho internacional humanitario”; AG/RES 1771 (XXXI-0/01), 5 de junio de 2001, San José, Costa Rica: “Respeto por el derecho internacional humanitario”; AG/RES 1619 (XXXII-0/02), 4 de junio de 2002, Bridgtown, Barbados: “Respeto por el derecho internacional humanitario”.



No obstante la existencia de normas tan desarrolladas, concebidas específicamente para que se aplicaran en la situación excepcional de conflicto armado, con el propósito de proteger a las personas afectadas por las hostilidades y limitar los medios y métodos de combate, se sigue observando, en los diferentes contextos de conflicto armado que asuelan el mundo actualmente, violaciones graves y reiteradas de las reglas más básicas de protección de los que se encuentran fuera de combate y de la población civil en su conjunto.

A ese respecto las tendencias de algunos conflictos armados recientes cuya finalidad es excluir a una parte de la población civil por motivos de tipo étnico, cultural o religioso son particularmente alarmantes. En otras situaciones la población civil es invitada por las partes en conflicto a apoyar el esfuerzo de guerra, lo que la expone a riesgos elevados para su seguridad. Recientemente, después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, a las Torres Gemelas en Nueva York, se han además planteado dudas sobre la adecuación del derecho internacional humanitario a las situaciones en que hay amenazas para la seguridad y hasta negado su aplicabilidad a los nuevos tipos de “guerra”.

No cabe duda de que el principal desafío con que nos enfrentamos en la actualidad en lo que respecta al derecho internacional humanitario es su correcta y efectiva aplicación por los Estados Partes y su respeto por las partes involucradas en un conflicto armado.

Este respeto sufre algunos límites que se refieren a la aplicación y aplicabilidad de la normativa tanto en las relaciones internacionales, como también dentro de los derechos internos en que han de surtir sus efectos.

En primer lugar, como rama del derecho internacional público, el derecho internacional humanitario sufre de todos los límites que son propios al ordenamiento jurídico internacional en general, así como a los mecanismos inherentes a este ordenamiento. Por ejemplo, carece todavía de un mecanismo eficaz supranacional de vigilancia del respeto de su normativa, no obstante el sistema de seguridad colectiva, y para hacer respetar el derecho internacional de las Naciones Unidas se acerca a lo que se puede desear como tal mecanismo. Dentro de los mecanismos específicos que estipulan los instrumentos de derecho humanitario para garantizar el respeto de sus normas, varios nunca o sólo raramente han funcionado <sup>11</sup>. La aplicación de los tratados de derecho humanitario dependerá por lo tanto sobre todo de cómo los Estados, que son quienes tienen la obligación de “...respetar y hacer respetar...” <sup>12</sup> el derecho internacional humanitario, cumplirán con dicha obligación. Esta responsabilidad adquiere una importancia muy particular por lo que atañe a las normas aplicables en caso de conflicto armado de carácter no internacional cuando se sabe que los mecanis-

<sup>11</sup> Se alude por ejemplo al régimen de las potencias protectoras.

<sup>12</sup> Véase art. 1, común a los Convenios de Ginebra de 1949 y art. 1, Protocolo Adicional I de 1977.



mos de control de la aplicación del derecho internacional humanitario previstos en los Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos Adicionales de 1977 no tienen aplicación en estas situaciones o son menos desarrollados <sup>13</sup>.

El segundo aspecto se refiere a la aceptación variada de la normativa (ciertos instrumentos cuentan con un menor número de Estados Partes o debido a reservas formuladas al momento de la suscripción) y, a menudo, a la falta de consenso sobre su interpretación o su interpretación variada. Éstas crean inseguridad jurídica y menoscaban la protección debida a las personas y bienes afectados como consecuencia de hostilidades armadas. A eso se suma, en ciertos casos, la falta de voluntad política de aplicar las normas vigentes en una situación concreta, voluntad que es, por supuesto, una condición indispensable de su respeto y manifestación del compromiso formal adquirido con la suscripción de los instrumentos internacionales.

Como tercer aspecto cabe mencionar la insuficiencia de medidas de prevención de las graves violaciones de las normas del derecho internacional humanitario, así como la no-aplicación, en la práctica, de sanciones a los perpetradores de tales violaciones que constituyen crímenes de guerra, sanciones que podrían tener un efecto de disuasión.

Los mecanismos previstos a tal efecto en los instrumentos de derecho internacional humanitario sólo recientemente han empezado a funcionar. La creación de los Tribunales Penales Internacionales *ad hoc* de las Naciones Unidas ha dado un impulso determinante a ese respecto, alentando cada vez más Estados a tipificar como delitos en sus legislaciones nacionales las graves violaciones de este derecho y a conferir a sus tribunales la competencia para enjuiciar a los autores de crímenes de guerra, cualquiera sea su nacionalidad y el lugar de comisión del crimen. Esta dinámica se ha intensificado aún más con la creación de la Corte Penal Internacional, cuya jurisdicción será, respecto de dichos crímenes, complementaria a la de los tribunales nacionales. La creación de una corte penal permanente constituye un paso vital hacia un sistema más efectivo de represión y sanción de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto y tendrá, sin dudas, un importante efecto de disuasión.

Finalmente, hay que señalar la todavía insuficiente implementación de las normas del derecho internacional humanitario en los órdenes jurídicos internos, así como los problemas técnicos y logísticos que resultan de tal insuficiencia. La capacidad de aplicar el derecho internacional humanitario es, sin em-

<sup>13</sup> Se alude en particular a la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta (art. 90, Protocolo I Adicional de 1977), al hecho de que no existe para estas situaciones la figura de "Potencias Protectoras", que los procedimientos de encuesta previstos en los Convenios de Ginebra de 1949 no son aplicables o incluido al hecho que el Comité Internacional de la Cruz Roja puede ofrecer sus servicios, pero que no existe obligación de aceptarlos.



bargo, fundamental. La insuficiencia de la aplicación de las reglas del derecho internacional humanitario en los ordenamientos internos y la ignorancia de su contenido por quienes tienen que respetarlas o vigilar sobre su respeto son factores que abren el camino a las violaciones.

Entre los mecanismos con los cuales cuenta el derecho internacional humanitario para garantizar su respeto, las medidas que se han de tomar en el plano nacional de cada Estado para darle vigencia a dichas normas y permitir su ejecución, revisten una importancia particular. Dada su naturaleza de *derecho de excepción*, aplicable en situaciones extremas, como lo es la guerra, las consecuencias de la ausencia de tales medidas se cuentan en vidas humanas, ya que puede privar a las personas expuestas a los efectos de hostilidades del mínimo de protección que requiere el respeto de su dignidad y su seguridad en tales situaciones y dejar sin tutela aquellos bienes destinados a asegurar la supervivencia de la colectividad, la integridad de lugares de culto, así como los bienes culturales que expresan y reflejan su identidad. La implementación del derecho internacional humanitario no puede así esperar que estalle un conflicto armado. Requiere planificación y acción preventiva desde el tiempo de paz.

El presente artículo tiene por objeto pasar revista a las medidas que han de tomar los Estados para poner el derecho internacional humanitario en vigencia en los ordenamientos jurídicos internos y presentar los adelantos recientes en la materia en los Estados de América. También examinará los retos con los cuales se enfrenta la puesta en práctica, en el plano nacional, del derecho internacional humanitario y el papel que desarrolla el Comité Internacional de la Cruz Roja, a través de su Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario, creado a finales del 1995, en apoyo de las autoridades nacionales de los Estados en este ámbito.

## II. DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y DERECHO INTERNO

### 1. Obligaciones de los Estados y medidas en tiempo de paz

Los Estados son los principales responsables de garantizar la plena aplicación de las normas de derecho internacional humanitario. Esta responsabilidad se encuentra reforzada con el compromiso explícito adquirido por las Altas Partes Contratantes en el art. 1, común a los Convenios de Ginebra de 1949 —reiterado en el art. 1, Protocolo Adicional I de 1977 y que se extiende implícitamente también a las situaciones cubiertas por el Protocolo Adicional II de 1977— de “...*respetar y hacer respetar en todas las circunstancias*”<sup>14</sup> dichos convenios y protocolos. Esta responsabilidad internacional entraña asegurarse

<sup>14</sup> Véase art. 1, Convenios de Ginebra I, II, III y IV de 1949. La alusión a “toda circunstancia” apunta a que las partes no podrán invocar cualquier razón o justificación, jurídica o de otro índole, para no respetar dicha obligación. Se trata también de excluir toda noción de condición de reciprocidad. Véase PICTET, J., “Comentarios a la Convención I de Ginebra”, Ginebra, CICR, 1952, ps. 64/65.



que los individuos sometidos a su jurisdicción, tanto las autoridades civiles y militares como los miembros de las fuerzas armadas y la población en su conjunto, respeten las reglas básicas de comportamiento establecidas en el derecho internacional humanitario <sup>15</sup>. Recae así sobre ellos y, más precisamente, sobre sus gobiernos y las autoridades que los integran, el tomar las medidas que se imponen para ejecutar las normas de los instrumentos de derecho humanitario en el plano interno. Cabe recordar que fueron los propios Estados quienes definieron y establecieron las obligaciones concretas al respecto.

Dichas medidas son indispensables para garantizar que:

a) Todas las personas, tanto militares como civiles, conozcan dichas normas y sus comportamientos puedan, en caso de involucración en un conflicto armado, conformarse con éstas.

b) Existan las necesarias estructuras, las disposiciones administrativas y el personal para poder ejecutarlas.

c) Se prevengan sus violaciones y, cuando proceda, se sancione a los autores de éstas.

Así como a los aspectos militares y económicos de un posible conflicto armado se les prepara desde el tiempo de paz, también tienen que ser preparados los aspectos humanitarios de éste y garantizado el respeto del derecho internacional humanitario.

El compromiso formal de un Estado de respetar el derecho internacional humanitario contraído mediante la adhesión o ratificación de los instrumentos internacionales pertinentes es por lo tanto sólo un primer paso, si bien vital.

A ese respecto, los Protocolos Adicionales de 1977, cuyo 25 aniversario se acaba de celebrar, enumeran acciones muy concretas a emprender por los Estados Partes en el ámbito interno para dar efecto a las normas de los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos. En el art. 80, Protocolo Adicional I de 1977 se hace referencia a todas esas medidas invitando a los Estados, por un lado, a adoptar sin demora todas las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de los convenios y del protocolo. Por el otro, se invita a los Estados y las partes en conflicto a dar las órdenes e instrucciones oportunas para garantizar el respeto de estos instrumentos y a velar por su aplicación <sup>16</sup>. Debido a su concisión, en el Protocolo II de 1977 no se recuerda expresamente esta regla, que también le es naturalmente aplicable.

Los mencionados protocolos además contienen un catálogo de medidas concretas a desarrollar para dar efecto a sus normas. Éste contiene dos tipos de disposiciones cuya aplicación puede requerir que los Estados Partes adopten medidas a partir de la correspondiente ratificación o adhesión, es decir ya en tiempo de paz:

<sup>15</sup> SASSÒLI, M. - BOUVIER, A., *How does law protect in war?*, ICRC, Ginebra, 1999, p. 253.

<sup>16</sup> Véase art. 80, Protocolo Adicional I de 1977.



— Las disposiciones en las que se prescribe una obligación permanente, como es el caso de los artículos que estipulan la obligación de difusión e incorporación del estudio de las normas de los convenios y protocolos en los programas de instrucción y de enseñanza <sup>17</sup>.

— Las disposiciones que deben completarse en el derecho interno mediante textos legislativos y reglamentarios, o las que requieren que se adopten medidas prácticas, bastante rápidamente, para que sea posible su aplicación en el momento oportuno <sup>18</sup>.

Los otros instrumentos relevantes, en particular aquellos desarrollados y adoptados más recientemente (por ejemplo, la Convención de Ottawa de 1997 o el Protocolo de 1999 sobre Protección de Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado) también estipulan las medidas a ser preparadas y adoptadas para la ejecución de la normativa que contienen, aun fijando para el primer caso, un plazo determinado dentro del cual proceder <sup>19</sup>.

De manera general, las acciones que las autoridades gubernamentales deben considerar abarcan tanto medidas para facilitar la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario como controlar su respeto, prevenir violaciones a éstas y cuando ocurren, hacerlas cesar y sancionar a sus autores. Ciertas acciones incumben a uno o varios ministerios gubernamentales. Varias medidas necesitan la intervención del legislador y otras incumben a los tribunales. Ciertas acciones competen específicamente a las fuerzas armadas.

Los instrumentos desarrollados más recientemente establecen además obligaciones de intercambio de información o relativos al establecimiento de informes periódicos sobre las medidas nacionales aprobadas y las acciones emprendidas para ejecutarlos en el plan nacional <sup>20</sup>.

A continuación se comentarán estas acciones más en detalle.

## **2. Puesta en vigencia del derecho internacional humanitario en el ordenamiento jurídico interno**

### **2.1. Introducción de los acuerdos internacionales sobre la materia en el derecho interno**

De manera general, en la ejecución de un tratado de derecho internacional humanitario se opera como para cualquier otro tratado. Ésta compete no sola-

<sup>17</sup> Art. 83, Protocolo Adicional I de 1977 y art. 19, Protocolo Adicional II de 1977.

<sup>18</sup> Las disposiciones de los protocolos que requieren la adopción de medidas se encuentran enumeradas en: *Aplicación de los protocolos*, CICR, Separata de la Revista Internacional de la Cruz Roja, julio-agosto de 1980.

<sup>19</sup> Véase a título de ejemplo: arts. 4 y 5, 7, 9, Convención de Ottawa; arts. 6, 7, 10, 25, 28, Convención de 1954; arts. 5, 15, 30, Segundo Protocolo de 1999.

<sup>20</sup> Véase a título de ejemplo, art. 9, Convención de Ottawa.



mente a un órgano estatal específico, sino a todas las autoridades tanto legislativas, como políticas y ejecutivas o judiciales. Para cumplir con los compromisos contratados, las autoridades nacionales competentes tendrán en primer lugar que “introducir” los tratados pertinentes a ratificar o ratificados en el ordenamiento jurídico interno, luego garantizar la aplicación de las normas que éstos contienen.

En función del sistema monista o dualista del orden constitucional, ciertos Estados necesitarán incorporar <sup>21</sup> el tratado de derecho internacional humanitario en el derecho interno mediante un acto de “transformación” de éste, que puede ser un acto legislativo o ejecutivo. En ciertos casos, sobre todo cuando el tratado se recepciona de manera automática, es decir sin un acto legislativo separado, su puesta en vigencia podrá no obstante depender de su promulgación o su publicación.

La transformación, promulgación o publicación, cuando necesarias, tendrán que preceder en la mayoría de los casos a la ratificación o adhesión al tratado o, a más tardar, intervendrán desde que la manifestación de aceptación del tratado ha sido formulada.

## *2.2. Difusión del conocimiento de los principios y las normas del derecho internacional humanitario*

Al igual que toda norma legal, para que el derecho internacional humanitario sea respetado, debe ser conocido por todos, y muy particularmente por aquellas personas que pueden ser llevadas a aplicarlo o vigilar sobre su respeto. Si los soldados —cada uno a su nivel jerárquico de responsabilidad— no son instruidos sobre las reglas de este derecho, si éstas no forman parte de sus manuales tácticos y de disciplina no serán respetadas en caso de necesidad. Lo mismo ocurre con las fuerzas públicas, las autoridades civiles y los políticos que pueden ser llevados a decidir sobre actos de guerra, los jueces que tienen que aplicarlas e interpretarlas y los periodistas que influyen sobre la opinión del público en general.

Los combatientes deben, por lo tanto, recibir capacitación en derecho internacional humanitario para que puedan conformar sus comportamientos. A nivel operacional, el énfasis debe darse en la incorporación automática de los principios del derecho internacional humanitario en la toma de decisiones, planeación y en los procesos de comando y control. Los servidores públicos, los oficiales gubernamentales, pero también los legisladores y magistrados tienen que conocer los principios y lineamientos de este cuerpo de derecho para poder interpretarlo y aplicarlo correctamente si fuera necesario. El personal médico así como los periodistas deben de conocer sus derechos en caso de conflicto ar-

<sup>21</sup> Con la incorporación se alude a la forma como las normas internacionales ingresan a los ordenamientos internos.



mado y ser responsabilizados respecto de las obligaciones que se derivan para ellos de este cuerpo de derecho.

Los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 por consiguiente requieren que los Estados Partes fomenten y hagan difundir tan ampliamente como sea posible el conocimiento de las normas y principios que ellos contienen y que incorporen su enseñanza en los programas de instrucción de las fuerzas armadas y fuerzas de policía, así como en los programas de enseñanza profesional y académica. Es de capital importancia que las autoridades nacionales tomen las medidas necesarias para asumir esa obligación de enseñanza y conocimiento.

### *2.3. Leyes de aplicación de las normas no autoejecutivas del derecho internacional humanitario*

Independientemente de su recepción, mediante su transformación o en forma automática, la aplicabilidad de las normas internacionales por parte de los órganos estatales y los individuos dependerá también de la naturaleza operativa o programática de sus disposiciones. La mayoría de las normas del derecho internacional humanitario *no* tienen tal carácter operativo y requieren de acciones adicionales por parte de las autoridades nacionales.

Ciertas disposiciones de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales de 1977, así como de los acuerdos sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado o sobre prohibiciones o restricciones del uso de ciertas armas, requerirán la adopción de actos normativos internos sin los cuales permanecen como letra muerta. Las acciones que tienen que emprender los Estados son frecuentemente mencionadas de manera explícita en dichos instrumentos.

Por lo que atañe a los Convenios de Ginebra de 1949 y a sus Protocolos Adicionales de 1977, existen dos ámbitos particulares de normas que requieren una acción por parte del legislador. Se trata por un lado de aquellos referentes a los mecanismos de represión de las violaciones denominadas "*infracciones graves*" contra dichos instrumentos que constituyen crímenes de guerra, y, por el otro, las que estipulan las condiciones del uso de los emblemas protectores, tales como el emblema de la cruz o de la media luna roja.

En cuanto a la *represión de las infracciones graves* a los convenios y Protocolo I de 1977, dichos instrumentos prevén un régimen de represión completo con obligaciones específicas a la atención de los Estados Partes<sup>22</sup>. Éste comprende la definición de las conductas que constituyen tales infracciones, establece la responsabilidad individual penal tanto de las personas que las hu-

<sup>22</sup> Véase arts. 49, 50, 129, y 146, Convenio I, II, III y IV de Ginebra de 1949, respectivamente, y el art. 85. Protocolo Adicional I de 1977.



bieran cometido como de aquellas que han ordenado cometerlas y estipulan la obligación de los Estados Partes de sancionarlas penalmente cualesquiera sea el lugar del crimen y la nacionalidad de su autor, en aplicación de la jurisdicción universal. El régimen impone múltiples deberes a los Estados Partes: el primero consiste en emitir la legislación penal que permita la persecución de los autores de tales crímenes en el marco de un principio de proporcionalidad entre la severidad de la pena y la gravedad de la ofensa; el segundo les impone asegurarse que cualquier presunto autor de tales crímenes que se halle en su territorio sea investigado y perseguido penalmente; finalmente, se les impone juzgar a los presuntos autores ante sus tribunales, salvo que otro Estado esté interesado en hacerlo y pida la extradición de estos últimos.

La importancia de implementar los mecanismos mencionados aparece, en la actualidad, también cuando se discute el principio de complementariedad entre las jurisdicciones nacionales e internacionales, en particular, de la Corte Penal Internacional. Para poder efectivamente aprovecharse de este principio y salvaguardar el privilegio de jurisdicción, las legislaciones nacionales de los Estados miembros en el Estatuto de la Corte deberán contemplar, sancionar y establecer jurisdicciones para los crímenes sobre los cuales la Corte tiene competencia.

Respecto de los *emblemas protectores*, en los instrumentos internacionales se invita a los Estados Partes a adoptar las medidas oportunas, posiblemente legislativas, para prevenir los abusos de éstos y para hacerlos cesar y sancionarlos cuando ocurran <sup>23</sup>. Las disposiciones legislativas a promulgar tendrán que identificar los usuarios autorizados de los emblemas de la cruz roja y media luna roja, determinar las autoridades competentes para supervisar el uso y castigar los usos no autorizados en cualesquiera circunstancias. Esta legislación debe aplicarse a toda forma de uso privado o comercial, y debe prohibir las imitaciones y todo otro diseño que pueda confundirse con la cruz roja o la media luna roja.

Finalmente, en materia de *prohibición de las minas antipersonal*, la Convención de Ottawa de 1997 exige que los Estados tomen medidas legislativas y administrativas, incluida la imposición de sanciones penales, para garantizar el respeto de las disposiciones que contiene por las personas o en los territorios de su jurisdicción o bajo su control <sup>24</sup>.

#### 2.4. Medidas preventivas administrativas y prácticas <sup>25</sup>

Los instrumentos de derecho internacional humanitario estipulan un extenso catálogo de medidas de ejecución de índole administrativa y práctica a la atención de las autoridades nacionales. Éstas incluyen, entre otras, las siguientes:

<sup>23</sup> Véase arts. 44, 53-54, CG I 1949, 44-45, CG II 1949, 18, 37-38, 66, 85 y Anexo Protocolo I y Adicional de 1977, 12, Protocolo II Adicional de 1977.

<sup>24</sup> Véase en particular art. 9 de la Convención.

<sup>25</sup> Véase "Servicio de Asesoramiento del CICR en derecho internacional humanitario: el reto de



— La traducción de los instrumentos de derecho internacional humanitario en las lenguas nacionales.

— La designación y capacitación de expertos en derecho internacional humanitario y asesores jurídicos para auxiliar a los mandos militares en la aplicación de las normas del derecho internacional humanitario.

— La identificación y señalización de los bienes culturales, de las instalaciones de la protección civil y las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas, así como medidas que requieran la identificación del personal, de las unidades y de los transportes sanitarios incluido la expedición de tarjetas de identidad, que protejan a sus portadores, al personal médico y religioso, periodistas y personal asignado a tareas especiales.

— El establecimiento de mecanismos para averiguar la conformidad con el derecho internacional humanitario y la legalidad de nuevas armas a adquirir o producir.

— La incorporación de la normativa del derecho internacional humanitario en los reglamentos y manuales técnicos y operativos militares.

Todas las medidas son esenciales para garantizar la eficaz aplicación del derecho internacional humanitario.

## 2.5. *Comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario*

La puesta en marcha de la normativa del derecho internacional humanitario abarca dentro del marco nacional distintos ámbitos de la actividad estatal. Se trata de un proceso permanente que exige esfuerzos sostenidos y requiere la cooperación de varios ministerios, administraciones públicas, entidades estatales y otros organismos. Para ello, cada vez más Estados han atribuido la tarea de promover y coordinar la preparación de las medidas nacionales de aplicación a un organismo específico, tales como las *Comisiones nacionales interministeriales o interinstitucionales para la aplicación nacional del derecho internacional humanitario*. La creación de un órgano de esa índole no está vinculada a una obligación jurídica alguna, habida cuenta de que los Estados pueden cumplir con sus obligaciones en materia de derecho internacional humanitario sin recurrir a una estructura formal. Sin embargo, muy frecuentemente, donde existen, los comités o comisiones se han revelado como un medio eficaz para facilitar el proceso de puesta en práctica de las obligaciones internacionales contraídas.

La propuesta de establecer tales órganos ha sido confirmada en reiteradas recomendaciones y resoluciones adoptadas tanto en el marco de la Conferencia

---

la aplicación nacional”, Bermanp, CICR, Separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, mayo-junio 1996.



Internacional de la Cruz Roja o reuniones de expertos gubernamentales, como en los ámbitos de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos <sup>26</sup>.

Los primeros órganos nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario fueron establecidos a principios de los años 1980, después de la adopción, en 1977, de los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949. Fue más precisamente Bélgica que dio el impulso con el establecimiento, en 1987, de la “*Commission interdépartamentale pour la mise en oeuvre du droit international humanitaire*” con el objetivo de cumplir con las obligaciones contraídas a través de la ratificación de los mencionados protocolos. La Comisión tuvo por tarea principal examinar las medidas que tenían que ser adoptadas para darle vigencia en el orden jurídico interno de Bélgica a las normas de dichos protocolos y ejecutarlas, y establecer un catálogo de esas medidas <sup>27</sup>. Desde entonces, muchos países han seguido el modelo de Bélgica.

Actualmente hay alrededor de 60 órganos nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario en el mundo. Éstos no son todos idénticos; sus estructuras, estatutos, mandatos y actividades varían en función de la estructura constitucional, de los procedimientos aplicados en los países respectivos y el estado de avance en la aplicación nacional de los instrumentos de derecho internacional humanitario. Los órganos se llaman *comités* o *comisiones* o simplemente *grupo de trabajo* o *de estudio*, son permanentes o establecidos de manera *ad hoc* para llevar a cabo una tarea o un mandato específico; tienen un carácter interministerial o interinstitucional, es decir forman parte del Poder Ejecutivo o incluyen dentro de sus miembros representantes de los tres poderes estatales. En algunos casos cuentan entre sus miembros con expertos en temas específicos o representantes de la sociedad civil. Algunas de estas estructuras tienen una competencia puramente y estrictamente consultiva en su calidad de órgano asesor de los ministerios, en particular el ministerio de Relaciones Exteriores. Otras disponen de un derecho de iniciativa, por ejemplo para proponer leyes sobre derecho internacional humanitario o formular recomendaciones a la atención de los poderes estatales o, en algunos casos, aun pueden vigilar sobre el respeto de ese derecho y recibir quejas en caso de violaciones a éste. Su diversidad es el fruto de las riquezas y características propias a cada Estado <sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Véase por ejemplo la res. I titulada “Derecho Internacional Humanitario: del derecho a la acción, Informe sobre el Seguimiento de la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra”, aprobada por la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, enero 1995.

<sup>27</sup> El catálogo puede ser consultado en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja [www.cicr.org](http://www.cicr.org).

<sup>28</sup> Un cuadro con informaciones acerca de dichas estructuras puede ser consultado en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja [www.cicr.org](http://www.cicr.org).



### III. LA PUESTA EN PRÁCTICA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LOS PAÍSES DEL CONTINENTE AMERICANO: ADELANTOS RECIENTES

Los años transcurridos desde la creación del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja <sup>29</sup> han sido testigos de grandes adelantos en el fortalecimiento del derecho internacional humanitario con especial éxito en la creciente participación de los Estados en los tratados pertinentes. Esta evolución es significativa, no sólo para alcanzar la universalidad del derecho internacional humanitario, sino también porque abre el camino para su aplicación nacional conforme a la responsabilidad suscripta. Muchos Estados a través de los cinco continentes han dado pasos significativos en este terreno, sea adaptando su legislación nacional para permitir la represión penal de los crímenes de guerra, hacer efectiva la protección de los emblemas establecidos por los instrumentos internacionales o para ejecutar la Convención de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonal así como otros tratados relativos al uso, en tiempo de guerra, de ciertas armas específicas. Han emprendido acciones con miras a divulgar las normas del derecho internacional humanitario e institucionalizar su enseñanza e instrucción o designado órganos específicamente encargados para coordinar la aplicación nacional del derecho humanitario <sup>30</sup>.

Si miramos más específicamente hacia América, el estado de la aplicación del derecho internacional humanitario es alentador. Los avances que siguen registrándose regularmente se traducen en una mayor y mejor aceptación de este cuerpo de derecho por parte de los Estados mediante su creciente participación en los tratados que son de relevancia, mediante la adecuación de las legislaciones nacionales, en particular en el ámbito penal, conforme a las obligaciones internacionales suscriptas, permitiendo con ello la prevención, y cuando proceda, la represión a las graves violaciones al derecho internacional humanitario; igualmente se aprecia en la adopción de leyes para proteger los emblemas de la cruz roja y de la media luna roja; la adopción de medidas administrativas de ejecución de los tratados suscriptos; la incorporación de los principios y las normas del derecho internacional humanitario como tema obligatorio en los programas oficiales de instrucción y entrenamiento de las fuerzas del Estado, ya sean armadas y/o de policía, así como en los planes de estudios de las universidades. En varios países los progresos alcanzados son el fruto di-

<sup>29</sup> Véase punto IV.

<sup>30</sup> Los progresos concretos han sido recopilados en los informes anuales 1996, 1997 y 1998, 1999 y bianual 2000-2001 titulados "Aplicación a nivel nacional del derecho internacional humanitario" publicados por parte del Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja a la atención de los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949. Dichos informes pueden ser consultados en la página web del Comité Internacional de la Cruz Roja [www.cicr.org](http://www.cicr.org).



recto de los constantes esfuerzos y las actividades realizadas por parte de las estructuras específicamente encargadas de la aplicación del derecho internacional humanitario.

De manera general cabe señalar que los avances registrados se deben al esfuerzo conjunto y permanente que realizan los Estados, en cumplimiento a las obligaciones internacionales contraídas, las Sociedades nacionales de la Cruz Roja, así como las organizaciones regionales e instituciones académicas, empeño al que se suma también el Comité Internacional de la Cruz Roja. En algunos Estados, la realización de *estudios sobre la compatibilidad del ordenamiento jurídico nacional con el derecho internacional humanitario* con el concurso de expertos legales nacionales y/o profesores universitarios apoyó significadamente estos procesos, pues permitió, además de establecer un cuadro de la situación, identificar las acciones que quedaban por ser emprendidas por las autoridades nacionales y proponer un plan nacional de acción en este ámbito.

Un diagnóstico de esa situación permite más específicamente las siguientes constataciones:

*a) Participación en los tratados de derecho internacional humanitario y algunos otros instrumentos relevantes (al 31 de diciembre de 2002)*

Treinta y cuatro Estados de América son partes en los Convenios de Ginebra de 1949, de los cuales treinta y tres lo son también en el Protocolo Adicional I de 1977 y treinta y dos en el Protocolo Adicional II de 1977.

Treinta y un Estados de América son partes en la Convención de 1972 sobre armas bacteriológicas (biológicas).

Dieciséis Estados de América son partes en la Convención de las Naciones Unidas de 1980 sobre ciertas armas convencionales —dentro de los cuales 16 son también partes en el Protocolo I (fragmentos no localizables), catorce en el Protocolo II original y catorce en la versión enmendada de 1996 de éste (minas, armas trampas y otros artefactos), trece en el Protocolo IV (armas láser cegadoras)— la aceptación de dicho instrumento y sus protocolos es todavía menos importante. La Convención fue enmendada en diciembre de 2002 con miras a extender su ámbito de aplicación a las situaciones de conflicto armado de carácter no internacional. Un Estado de América ya ratificó dicha enmienda y en otros Estados el proceso para su aceptación está encaminado.

Veinticinco Estados de América son partes en la Convención de 1993 sobre armas químicas.

Treinta y un Estados de América son partes en la Convención de Ottawa de 1997.

Dieciséis Estados de América son partes en la Convención de La Haya de 1954 sobre la protección de bienes culturales, dentro de los cuales trece son partes también en el Protocolo I de 1954 y cuatro en el Protocolo II de 1999.



Veinte Estados de América son partes en el Estatuto de Roma de 1998 de la Corte Penal Internacional.

Once Estados de América son partes en el recientemente adoptado Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en los conflictos armados. Además, en varios países se encuentra encaminado el proceso para su ratificación.

*b) Incorporación de los tratados de derecho humanitario y otros instrumentos relevantes y su rango jerárquico en los ordenamientos jurídicos internos de los países de Latinoamérica en particular*

Se ha podido constatar en los últimos años una creciente aceptación del derecho internacional humanitario por parte de los órganos constituyentes, así como la determinación —cada vez mayor— de reconocer a este derecho su valor de norma fundamental e imprescindible para la protección y la dignidad del ser humano en todas las circunstancias, así como componente integrante del sistema de protección jurídica internacional y nacional de la persona. En los países de América latina muy particularmente, esta dinámica se manifiesta tanto respecto de los procesos de incorporación de los tratados pertinentes, como acerca del rango que éstos ocupan en la jerarquía de las fuentes de derecho.

De un breve estudio comparativo resulta que en la mayoría de los países de América latina, la *adhesión* o *ratificación* de un tratado del derecho internacional humanitario por parte del Poder Ejecutivo, requiere su aprobación previa por parte del Poder Legislativo<sup>31</sup>, dado que se trata de tratados con normas vinculantes y no derogables, que pueden tener incidencias en los ámbitos de la defensa y seguridad del Estado, pues se aplican en situaciones de excepción. También se trata, en lo que atañe a los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 en particular, de tratados que establecen directamente obligaciones y derechos a la atención de los individuos.

Sin embargo, la aprobación previa por parte del legislador, sólo en algunos casos constituye un verdadero acto de “recepción”. Es por ejemplo el caso de Colombia y Paraguay<sup>32</sup>. Por lo general, se trata de una pura exigencia formal de técnica constitucional resultante de la separación de poderes y la democratización del procedimiento. Refleja el deseo del Poder Legislativo de participar en la decisión respecto de las obligaciones internacionales que asume el Estado o de controlar éstas. Según la mayoría de las constituciones latinoame-

<sup>31</sup> Véase a título de ejemplo: Nicaragua (art. 138, párr. 12, Constitución 1987, revisada en 1995); Venezuela (art. 154, Constitución 1999); México (art. 133, Constitución 1917); Panamá (153, párr. 3, Constitución 1972, reformada en 1978, 1993 y 1994).

<sup>32</sup> Véase art. 224, Constitución colombiana y art. 141, Constitución de Paraguay. En los países bajo el sistema del *common law*, tales como Canadá, EE.UU. y los Estados del Caribe anglohablante, la incorporación del tratado se opera generalmente mediante un acto legislativo específico.



ricanas, los tratados internacionales ratificados ingresan automáticamente al ordenamiento jurídico interno desde su entrada en vigor <sup>33</sup>.

El procedimiento para la ratificación puede además incluir un examen de constitucionalidad de las obligaciones a suscribir. Éste puede ser automático —como en el caso de Colombia— o facultativo, es decir a pedido de la asamblea legislativa o del Poder Ejecutivo, por ejemplo.

En lo que se refiere al *rango de los tratados*, en el contexto latinoamericano y aplicado a los tratados de derecho internacional humanitario se pueden identificar dos claras tendencias: la mayoritaria, que suele darle valor legal a los tratados internacionales, incluido en el ámbito de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y la minoritaria que le otorga valor *supra* legal a las normas convencionales <sup>34</sup>. Existe una tercera tendencia a la cual se adhieren cada vez más Estados. Ésta consiste en que ciertos tratados gozan de rango *supra* legal o incluido rango constitucional o *supra* constitucional. Generalmente se trata de aquellos referidos a la protección de los derechos humanos que incluyen, por lo general, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 <sup>35</sup>.

El caso de Colombia merece una mención particular: sobre la base del art. 93 de la Constitución de 1991, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Además los derechos y deberes estipulados en la Constitución tienen que interpretarse en conformidad con dichos tratados y convenios. Es así que cuando la Corte Constitucional, en ejercicio de la jurisdicción constitucional, controla la constitucionalidad de una ley de aprobación de un tratado de derecho internacional humanitario aprovecha para interpretar la Constitución e incluso puede reque-

<sup>33</sup> Para un análisis comparativo de las constituciones: SALMÓN E., *Encuentros y desencuentros, el Perú y el derecho internacional humanitario*, Comité Internacional de la Cruz Roja, Lima, 2001.

<sup>34</sup> Así Costa Rica (art. 7, Constitución de 1949 con revisiones hasta 2000); El Salvador (art. 144). En México, según la tesis reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que los tratados se encuentran en una posición jerárquica inmediatamente debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y locales (tesis aislada LXXVII/99, pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, t. X noviembre de 1999, Suprema Corte de Justicia de la Nación).

<sup>35</sup> A título de ejemplo se pueden mencionar los casos siguientes: *Guatemala*: según el art. 46 de la Constitución “Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”. El principio tendría que abarcar los tratados de derecho internacional humanitario. *Brasil*, el art. 5, párr. 2, Constitución Federal establece al respecto que los derechos y las garantías expresadas en la Constitución no excluyen otras que se derivan de los regímenes o principios adoptados por ella, o de tratados internacionales en los cuales Brasil es parte, lo que ha sido interpretado como recepción a nivel constitucional de los tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario ratificados por Brasil. *Argentina*: Los tratados de derechos humanos específicamente enumerados en la Constitución gozan de rango constitucional. Los tratados de derecho internacional humanitario no figuran sin embargo en dicha lista.



rir que ésta sea enmendada para ajustarse al tratado en cuestión. Por otra parte, la Corte Constitucional interpretó que la Constitución consagró, en el art. 214, párr. 2, el valor supraconstitucional del derecho internacional humanitario cuando, al regular los parámetros a que se sujetan las atribuciones presidenciales durante los estados de excepción dispuso que “(...) *En todo caso se respetará las reglas del derecho internacional humanitario*”<sup>36</sup>.

### *c) Difusión y enseñanza del derecho internacional humanitario*

En materia de enseñanza y difusión del derecho internacional humanitario se han registrado desarrollos significativos. Los ministros de la Defensa y jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Públicas de varios países han dado órdenes ejecutivas o directrices que hacen que el derecho humanitario sea una materia obligada dentro de los programas oficiales de instrucción de las fuerzas armadas. En algunos casos, las fuerzas armadas han designado direcciones específicamente encargadas de organizar y supervisar los programas de instrucción del derecho internacional humanitario o creado centros para el estudio de este derecho. El derecho internacional humanitario se enseña en las Facultades de Derecho y en otras academias con cursos obligatorios, de diplomado o posgrado en varios países del continente y en otros se ofrece su enseñanza bajo la forma de cursos facultativos.

Al respecto es de interés indicar que en el Perú, una ley —27.741, adoptada el 9 de mayo de 2002— que establece la política educativa en materia de derechos humanos y crea un plan nacional para su difusión y enseñanza, establece la obligatoriedad de la enseñanza del derecho internacional humanitario en todos los niveles del sistema educativo civil o militar, educación superior, universitaria y no universitaria.

Son además numerosos los eventos académicos que son convocados regularmente en todos los países del continente sobre derecho internacional humanitario o sobre temas específicos relacionados con este derecho y con su aplicación nacional. Muchas veces éstos se realizan con el concurso de las comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario.

### *d) Medidas legislativas de aplicación del derecho internacional humanitario*

Por lo que respeta a la puesta en obra nacional de las normas del derecho internacional humanitario, y siguiendo la lista de prioridades sobre las cuales el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja trabaja, el diagnóstico de la situación en los países de América permite constatar que:

<sup>36</sup> Sentencia C.-574/92 revisión de oficio del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra.



— Un gran número de Estados dispone de una *legislación para regular el uso del emblema de la cruz roja y de la media luna roja protegidos bajo el derecho humanitario*. Sin embargo, no en todos los casos esa legislación es consonante con las obligaciones internacionales. En siete países las leyes fueron adoptadas recientemente <sup>37</sup>. En otros países se han preparado proyectos para tales leyes o se ha propuesto enmendar la legislación existente para conformarla con los requerimientos del derecho internacional humanitario <sup>38</sup>.

— Varios Estados incorporan en su legislación penal la sanción de ciertos crímenes de guerra. Sin embargo, el listado de las tipificaciones es en muchos casos insuficiente. En la actualidad Canadá cuenta con una ley relativa al genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra y para aplicar el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y para hacer reformas consecuentes a otras leyes <sup>39</sup>. Colombia cuenta con un nuevo Código Penal que sanciona de manera completa las violaciones del derecho internacional humanitario <sup>40</sup> y Costa Rica ha aprobado recientemente una reforma penal para permitir la represión de crímenes de derecho internacional incluso los crímenes de guerra <sup>41</sup>. Es de interés hacer notar que las leyes mencionadas sancionan los crímenes de guerra independientemente de que sean cometidos en situación de conflicto armado internacional o de carácter no internacional y establecen para estos crímenes la jurisdicción universal.

— En varios otros países del continente, la incorporación completa del sistema de represión penal de los crímenes de guerra en las legislaciones internas está en estudio y en algunos las propuestas de ley o de reformas a los códigos penales han sido elevadas al Poder Legislativo como en el caso de Argentina y de Costa Rica. Otros cuentan con anteproyectos concretos que están siendo examinados por las autoridades y otras entidades interesadas. Se trata en particular de Brasil, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. En otros todavía —Bolivia, Chile, México y Paraguay— el tema está bajo estudio. En Trinidad y Tobago una Comisión prepara actualmente una ley cuyo objetivo es incorporar los Protocolos Adicionales de 1977 al orden jurídico interno que incluye sanciones para las infracciones graves a los convenios y protocolos. Además, fue redactado un proyecto de ley para la prevención y castigo del genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra con miras a aplicar el Estatuto de 1998 de la Corte Penal Internacional.

<sup>37</sup> Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

<sup>38</sup> Argentina, Cuba, Colombia, Honduras, Paraguay, Rep. Dominicana.

<sup>39</sup> Bill C-19 of 29 de julio de 2000 containing “Act respecting genocide, crimes against humanity and war crimes and to implement the Rome Statute of the ICC and to make consequential amendments to other Acts”.

<sup>40</sup> Ley 599 del año 2000 que entró en vigor el 24 de julio de 2001.

<sup>41</sup> Ley 8272 de abril del año 2002 que entró en vigor el 22 de mayo de 2002.



— En la mayoría de los Estados indicados, la voluntad de las autoridades nacionales de apoyar la rápida adhesión al Estatuto de la Corte Penal Internacional y de preparar la implementación de las obligaciones que se derivan de éste, ha dado el impulso decisivo para las reformas penales. Así, en la mayoría de los casos, las propuestas de ley y los anteproyectos de reformas penales se conforman a la vez con los requisitos establecidos en los tratados relevantes del derecho internacional humanitario como en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, con el objetivo de salvaguardar el privilegio de la jurisdicción nacional sobre los crímenes definidos en el Estatuto. En algunos Estados —es el caso de Brasil, Guatemala, Paraguay y Perú por ejemplo— las reformas abarcan también los códigos militares.

— Con referencia a la aplicación del Estatuto de la Corte Penal Internacional cabe mencionar que muchos Estados han analizado —en algunos casos siguen todavía analizando— sus constituciones y legislaciones, con el fin de determinar la compatibilidad del Estatuto e identificar las reformas legislativas que habrá que emprender para implementar las obligaciones suscriptas con éste, en particular por lo que atañe a la cooperación con la Corte. Varios países han conferido esta tarea a una Comisión específica, como es el caso de Argentina, Brasil, El Salvador, Paraguay, Perú en particular.

— La Convención de Ottawa de 1997 sobre prohibición de las minas antipersonal requiere también medidas legislativas para su puesta en práctica. Hasta la fecha, los Estados siguientes de América han adoptado leyes específicas a ese efecto que permiten a la vez sancionar los actos contrarios a sus disposiciones: Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú (parcialmente) y Trinidad y Tobago. Proyectos de reformas legislativas a ese efecto están bajo estudio en Argentina, Perú (en ambos países se propuso a ese efecto una reforma del Código Penal), Chile, El Salvador y San Vicente y las Granadinas.

#### *e) Medidas administrativas y reglamentarias de aplicación del derecho internacional humanitario*

Dentro del largo catálogo de acciones, de índole administrativa, que requiere el cumplimiento del derecho internacional humanitario, se deben mencionar más específicamente los esfuerzos que realizan los Estados de América con miras a preparar la salvaguardia de su patrimonio cultural y la protección de éste para el caso de un conflicto armado.

Las acciones emprendidas incluyen la identificación y registro de los bienes de los bienes inmóviles y móviles, la designación de las autoridades responsables, la divulgación del conocimiento de las reglas de protección así como la reglamentación de los emblemas protectores. En Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá, la protección



de los bienes culturales en caso de conflicto armado figura en la agenda de trabajo de las Comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario. En El Salvador, El Comité Interinstitucional para el derecho internacional humanitario ha publicado una versión popular de la Convención de 1954 y de sus protocolos con el objetivo de sensibilizar a la población civil y a las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de proteger el patrimonio cultural del país y respetar los principios contenidos en dichos tratados.

Expertos de 11 países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú) participaron, en mayo de 2002, en una reunión regional de expertos sobre el tema “Proteger los bienes culturales en caso de conflicto armado: Implementación, en el plano nacional, de la reglamentación internacional sobre la materia” convocada por el Comité Internacional de la Cruz Roja con la colaboración de la Unesco y de las autoridades de Perú. La reunión tenía como objetivos contribuir a un mejor conocimiento de la reglamentación internacional en la materia, compartir información y examinar técnicas aplicadas en algunos países de la región para la identificación y el registro de los bienes culturales, así como medidas legislativas y administrativas adoptadas para la salvaguardia de éstos y para la represión de violaciones a la reglamentación internacional <sup>42</sup>.

*f) Comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario*

Los siguientes países de América cuentan actualmente con una Comisión, Comité Nacional de Derecho Internacional Humanitario o bien han designado un órgano similar: Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Trinidad y Tobago. En Costa Rica las autoridades han iniciado un proceso para la creación de un órgano de esta índole y en México las autoridades han manifestado un interés en el tema.

Algunas Comisiones tienen carácter permanente (las más activas en los últimos años, habiendo sido las de Bolivia, Chile, El Salvador, Nicaragua y Panamá). En el caso de Trinidad y Tobago la estructura fue creada con carácter *ad hoc* con el objeto de estudiar la normativa de los Protocolos Adicionales de 1977 a fin de recomendar al gobierno la adhesión o no a esos tratados. El mandato de la Comisión fue extendido durante 2001 para cubrir el estudio de otros instrumentos relevantes para el derecho internacional humanitario.

Por lo general, el mandato de las Comisiones establecidas por decreto ejecutivo, consiste en velar por la aplicación del derecho internacional humanita-

<sup>42</sup> La memoria de la Reunión Regional puede ser consultada en la página web del CICR [www.cicr.org](http://www.cicr.org).



rio y por la promoción y la difusión de los instrumentos relevantes. Eso incluye: el estudio de ciertos temas específicos; la preparación de anteproyectos de ley (reformas a los códigos penales, emblema, minas antipersonal) o de otras medidas; la organización de actividades de sensibilización y divulgación en el ámbito gubernamental; la sensibilización de los legisladores y del Poder Judicial; presentaciones sobre un tema específico a las autoridades competentes o formulación de recomendaciones; propuestas a la atención de las autoridades gubernativas o para la participación del Estado en conferencias internacionales.

Al discutir sobre la existencia o no de comisiones nacionales y de su programa de trabajo, la decisión final depende del contexto histórico-social de cada país. Se puede notar que en varios Estados la existencia de un órgano para el derecho internacional humanitario y las actividades que éste realiza ha permitido darle y mantener en la agenda política nacional un espacio prioritario al derecho internacional humanitario.

Sin embargo hay que señalar que la experiencia ha mostrado que existen también casos en los que la ausencia de un órgano específico de este carácter no ha impedido que se den pasos sustanciales hacia el logro de los objetivos mencionados a través de otros métodos de trabajo y coordinación, como fue, hasta la fecha, el caso de Costa Rica.

#### *g) Organizaciones regionales*

Las organizaciones regionales e instituciones académicas en América muestran un interés cada vez más pronunciado para el derecho internacional humanitario, incluyendo temas que están relacionados a este derecho en sus agendas de actividades con el propósito de fortalecer su conocimiento y por ende su respeto. Es interesante constatar que dicho interés no ha sido, hasta la fecha, afectado por las dudas que se han planteado acerca de la adecuación del derecho internacional humanitario a los nuevos tipos de “guerra” y en cuanto a su pertinencia para responder a los problemas que los actos de terrorismo plantean para la seguridad tanto de las personas como de los Estados.

Resalta el importante espacio que ha sido reservado a este cuerpo de derecho y temas relacionados con éste por parte de la Organización de los Estados Americanos cuya Asamblea General adopta regularmente resoluciones sobre el respeto del derecho internacional humanitario y sobre aspectos específicos relacionados con éste. El tema ha sido incluido asimismo en las agendas de trabajo y programas de varias instituciones del sistema interamericano, en particular del Comité Jurídico Interamericano; Corte Interamericana de Derechos Humanos; Instituto Interamericano de Derechos Humanos.



#### IV. EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO EN DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO DEL COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA

En el marco de su cometido de promover el respeto del derecho internacional humanitario, el Comité Internacional de la Cruz Roja realiza gestiones con miras a conseguir la participación del mayor número de Estados en los tratados relativos pertinentes, a impulsar el conocimiento de las normas que éstos contienen y a ayudar a las autoridades nacionales a formular una serie de leyes y reglamentos que satisfagan los requisitos de aquellos instrumentos y estén encaminados a la aplicación de los mismos. También promueve el establecimiento de mecanismos que pueden facilitar la aplicación de ese cuerpo de derecho, tales como las ya mencionadas Comisiones interministeriales o interinstitucionales para la aplicación del derecho internacional humanitario.

Esta labor se reforzó mediante la creación del *Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario*, siguiendo las recomendaciones de la XXVI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, que se llevó a cabo en Ginebra, a fines de 1995.

El objetivo de dicho Servicio es brindar apoyo y asistencia técnica a las autoridades que la requieran en el proceso de puesta en práctica, a nivel nacional, del derecho internacional humanitario. Para ello, el Servicio trabaja en estrecha colaboración con los gobiernos, teniendo en cuenta sus requisitos específicos y sus respectivos sistemas políticos y legales. Concedió, durante los años desde su creación, prioridad a las siguientes acciones:

a) Adhesión universal a todos los tratados de derecho humanitario y otros instrumentos relevantes.

b) Represión de los crímenes de guerra, animando a todos los Estados a que su legislación nacional establezca las sanciones penales efectivas.

c) Protección del emblema de la cruz roja y de la media luna roja y demás símbolos protegidos, promoviendo leyes nacionales que regulen el uso de esos emblemas y penalicen su uso abusivo.

d) Protección de los niños en los conflictos armados, promoviendo la conformidad de la legislación nacional con los requisitos de los tratados internacionales respecto de la participación de los niños en las hostilidades.

e) Protección de los bienes culturales, promoviendo la adopción de medidas prácticas, reglamentarias y legales que permitan la identificación, la protección y la sanción de los usos abusivos de esos bienes.

f) La creación de comisiones u otros órganos nacionales sobre el derecho humanitario, estimulando su establecimiento, su trabajo efectivo, la cooperación y el intercambio de experiencias.

El Servicio se compone de un equipo en la sede del Comité Internacional de la Cruz Roja, que incluye a un especialista en *common law* y otro en derecho romano-germánico o continental, y de un equipo de consejeros jurídicos basados en cada continente. Por lo que respecta a América, el Servicio brinda su



asesoría desde la unidad para la región ubicada en México DF así como a través de la red de las varias delegaciones del Comité en el continente con el apoyo de asesores jurídicos.

Además del diálogo y los contactos bilaterales con las autoridades competentes de los tres poderes estatales —Ejecutivo, Parlamento y el Poder Judicial— el mencionado servicio publica y pone a disposición documentación técnica apropiada sobre cuestiones específicas relacionadas con la puesta en práctica de los instrumentos internacionales indicados y organiza seminarios y talleres, tanto en el plano nacional como regional, sea individualmente, sea en cooperación con otras instrucciones de la región.

Con el objetivo específico de ofrecer una asesoría especializada respecto de temas que son complejos, el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario ha asimismo convocado reuniones de expertos sobre temas específicos, tanto en Ginebra como en los distintos continentes. Reuniones de expertos fueron organizadas hasta la fecha sobre los temas siguientes: Mecanismos nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario (Ginebra, 1996 y 2002); La represión de las violaciones del derecho internacional humanitario y las adaptaciones necesarias en las legislaciones nacionales (Ginebra, 1997 y 1998, Madrid, 1999, Moscú, 2000); La implementación del Estatuto de la Corte Penal Internacional (Moscú, 2001, Trinidad y Tobago, 2000 y 2001, Budapest, 2002); La implementación de los tratados de protección de los bienes culturales en situación de conflicto armado (Ginebra, 2000, Lima, 2002). Además se convocó en marzo de 2001 en San José, Costa Rica, en cooperación con la Organización de Estados Americanos una conferencia regional de expertos sobre la aplicación nacional tanto de los instrumentos de derecho humanitario como de las Convenciones interamericanas que tienen relación con éste. Estas reuniones han permitido profundizar los conocimientos de los expertos participantes sobre aspectos específicos de la puesta en práctica del derecho internacional humanitario, intercambiar experiencias y opiniones e identificar principios directores o guías a la atención de las autoridades competentes para tomar acción.

El Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario también tiene la tarea de facilitar el intercambio de informaciones sobre las medidas nacionales existentes o en preparación y sobre sus aplicaciones. A ese efecto instituyó una base de datos en el cual figuran leyes, reglamentos y otros textos de interés, como la jurisprudencia de los tribunales nacionales o un comentario acerca del sistema jurídico interno de cada país. Finalmente, este Servicio también publica un bienal sobre el estado de la aplicación nacional del derecho internacional humanitario en el mundo, eso a la atención de los Estados y de las demás entidades y personas interesadas <sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Tanto la base de datos como los informes pueden ser consultados en la página web de la organización [www.cicr.org](http://www.cicr.org).



## V. DIFICULTADES ENCONTRADAS Y RETOS A ENFRENTAR

Es indiscutible que la puesta en práctica de las normas del derecho internacional, a través de la adopción de medidas concretas a nivel interno de cada Estado es un paso indispensable para la correcta aplicación de esas normas y, por ende, para su respeto. Es patente que al no satisfacer esta obligación los Estados pueden correr el riesgo de incurrir en responsabilidad internacional por incumplimiento. No obstante, cabe constatar un retraso importante entre el desarrollo del derecho internacional humanitario por un lado y su puesta en obra en los ordenamientos jurídicos internos por el otro. Con algunas excepciones, sólo recientemente los Estados han empezado a tomar acción en este ámbito. A menudo bajo el impulso —o la presión— de las acciones emprendidas en el marco internacional en respuesta a las reiteradas graves exacciones cometidas y violaciones del derecho internacional humanitario ocurridas en el marco de los conflictos armados de la década del '90, y que siguen cometiéndose en la actualidad en varias partes del planeta.

¿A qué se debe este retraso y cuáles son las dificultades que han obstaculizado el proceso?

Sobre la base de la experiencia de algunos años de asesoría prestada por el Servicio de Asesoramiento en derecho internacional humanitario del Comité Internacional de la Cruz Roja a las autoridades nacionales de los Estados de América en éste se han podido identificar algunas de las dificultades y retos con los cuales se enfrenta la puesta en obra del derecho internacional humanitario en el plano nacional. Los factores que generan las dificultades encontradas son a menudo interrelacionados.

Un primer factor importante identificado parece ser de carácter *psicológico*. El derecho internacional humanitario es un derecho de excepción, que se aplica únicamente en situaciones de conflicto armado. Como nadie quiere estar en guerra y la mayoría de los Estados piensa que ello nunca sucederá en su territorio, no se le da a la puesta en obra de este derecho la consideración que merece. A eso se adiciona el temor manifestado a menudo por las autoridades políticas que la preparación de medidas con miras a facilitar el respeto de una normativa de excepción pueda ser interpretada como preparación a una posible guerra y, por lo tanto, provocar inquietud en la población. Sin embargo, el hecho de que son cada vez más los Estados que envían contingentes a fuerzas internacionales de mantenimiento o reestablecimiento de la paz y que a ese efecto se debe informar, formar y establecer los mecanismos internos necesarios para asegurar el respeto del derecho humanitario por parte de dichos contingentes, puede ofrecer una respuesta a tal inquietud.

Un segundo factor que afecta la implementación del derecho internacional humanitario resulta de la *falta de prioridad* acordada, generalmente, al tema dentro de las agendas gubernamentales, factor que puede estar estrecha-



mente relacionado con el factor psicológico antes mencionado. La prioridad que un gobierno acordará al derecho internacional humanitario dependerá también del grado de estabilidad de su gobierno, del estado de desarrollo de su infraestructura administrativa, de la situación socioeconómica general en la cual se encuentra el país en un determinado período, así como de los objetivos y lineamientos de su política tanto interior como exterior y otros imperativos del momento. Así, últimamente, aspectos relacionados con las amenazas que plantean los actos de terrorismo para la seguridad tanto de los individuos como de los Estados y los esfuerzos emprendidos para combatir dichos actos han resultado en una reorientación —en algunos casos radical— de las prioridades por parte de las autoridades políticas y administrativas de la mayoría de los países. La prioridad que se le acordará a las cuestiones relacionadas con el derecho internacional humanitario y su aplicación nacional será asimismo muchas veces función de la importancia y del espacio que ocupa, dentro de las agendas políticas gubernamentales, la protección de los derechos humanos.

El *desconocimiento*, todavía demasiado frecuente, de las normas del derecho internacional humanitario, en particular entre las autoridades civiles y militares e integrantes de los tres poderes estatales y, como consecuencia, la falta de comprensión de la importancia y pertinencia de éstas, son otros factores que pueden aminorar los progresos en relación a la adopción de medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario.

En el ámbito de la aplicación de este cuerpo de derecho se suele poner de relieve que la responsabilidad de establecer un marco jurídico que favorezca su respeto incumbe, en primer lugar, a las instituciones gubernamentales, en particular al Poder Ejecutivo. Sin embargo, convendría prestar más atención a los legisladores que muchas veces desconocen totalmente de lo que se trata. De hecho, en su calidad de agentes normativos —tanto a la hora de autorizar la adhesión a los tratados relevantes, como a la de lograr su efectiva implementación a través de la adopción de leyes que conforman el orden interno con las normas internacionales o la de movilizarse políticamente en caso de conflicto armado para asegurar la protección de la población civil o facilitar la acción humanitaria— el papel de los Parlamentos y sus miembros es imprescindible. De ellos dependerá si se le dará seguimiento y con qué prioridad a las propuestas de leyes sobre los emblemas protectores y les incumbirá decidir sobre la forma en la cual serán sancionados los crímenes de guerra y enjuiciados sus perpetradores. Ellos pueden además contribuir, de manera decisiva, a que sea respetado y aplicado el derecho internacional humanitario a nivel tanto nacional como internacional. Los medios y procedimientos a su disposición (tales como entre otros el derecho de iniciativa o el derecho a formular mociones) les permiten en particular tomar acción sin esperar que sean solicitados y cuestionados, influenciando el actuar de las autoridades ejecutivas.



En este orden de ideas el papel del Poder Judicial también merece ser subrayado. Les competirá de hecho a los integrantes de las salas constitucionales decidir sobre la importancia que se atribuye al derecho internacional humanitario a la luz de la constitución política de un Estado y a los magistrados aplicar las disposiciones del derecho interno que ponen en obra las normas de dicho derecho. Ellos también tendrán por lo tanto que ser incluidos en los esfuerzos con miras a la divulgación del conocimiento de éste.

Hay asimismo factores de índole *administrativa* que acarrearán dificultades en la puesta en obra del derecho internacional humanitario. Los procesos de preparación y adopción de ciertas medidas nacionales para su aplicación son complejos, requieren, a menudo, tiempo y la consulta o intervención de autoridades variadas así como recursos financieros de los cuales las administraciones públicas no siempre disponen. Frecuentes rotaciones de los funcionarios responsables dentro de los ministerios gubernamentales, la falta o insuficiencia de competencias especializadas, a menudo la ya mencionada ausencia o insuficiencia de recursos tanto humanos como económicos pueden frenar los procesos encaminados tanto con miras a la participación en tratados internacionales como la preparación de medidas nacionales para el cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Otro factor se debe a las *características mismas del derecho internacional humanitario* que, como ya fue mencionado, constituye un complejo conjunto de normas que se refieren a un gran número de temas y problemas. Su aplicación depende o es de competencia dentro del marco nacional de varias autoridades gubernamentales y otras entidades y requiere a menudo de consultaciones públicas. En la ausencia de un órgano de coordinación o de una autoridad determinada que se haga cargo, las responsabilidades se diluyen y las iniciativas tardan en ser tomadas. A ese respecto, el funcionamiento y el ejercicio real de sus competencias y mandato por parte de las Comisiones nacionales para la aplicación del derecho internacional humanitario puede representar una ventaja importante. Es más, en aquellos Estados que han dado a sus Comisiones los medios efectivos y las competencias necesarias para ejercer las funciones que se les ha atribuido, se ha logrado realizar progresos concretos y más rápidamente.

En ese mismo orden de ideas, los intercambios bilaterales o multilaterales entre Estados vecinos o con mismas afinidades políticas o tradiciones jurídicas, así como la cooperación regional a través de mecanismos existentes o bajo una forma *ad hoc* han funcionado muchas veces como un factor importante de estimulación, favoreciendo una dinámica en este ámbito. Para ello, el intercambio de información, tanto sobre las medidas adoptadas y aplicadas o los proyectos en curso y las estrategias aplicadas, así como la realización de eventos conjuntos favorecen y facilitan la adopción de medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario y disminuyen los efectos acarreados por la escasez de recursos.



En efecto, el derecho internacional no cesa de desarrollarse, y en muchos casos es difícil para las administraciones nacionales a la vez seguir y participar del desarrollo de ese derecho en el plano internacional y dar respuesta a las exigencias de ese derecho en el plano nacional. Se necesita para ello, como ya fue mencionado, importantes recursos, humanos y financieros, de los cuales no todos los Estados disponen. La cooperación interestatal y regional puede así en muchos casos contribuir a paliar esas dificultades.

Finalmente, no se puede hablar de los retos que enfrenta en la actualidad la puesta en obra en el plano nacional del derecho internacional humanitario sin aludir a la importancia de la *voluntad política* como factor determinante para el fortalecimiento del respeto del derecho internacional humanitario. Si bien la *capacidad* para aplicar el derecho internacional humanitario es fundamental —pues no se puede respetar lo que no existe, o que no se conoce o que no se puede respetar por falta de las estructuras y los mecanismos necesarios a ese efecto— el respeto de ese derecho tanto por los Estados como por las partes en un conflicto armado dependerá en gran parte de la *voluntad efectiva* de adherirse a las normas de comportamiento pertinentes y de cumplir cabalmente con las obligaciones internacionales que se derivan de éstas. Toda acción que emprenderán las autoridades de un Estado para ejecutar dichas obligaciones en los ordenamientos jurídicos internos, inducir comportamientos conformes y supervisar su respeto por parte de los individuos bajo su jurisdicción no será otro que la manifestación, a través de actos concretos, de dicha voluntad. Como testimonian los adelantos concretos registrados en este ámbito en un gran número de países del continente, la voluntad política, cuando existe y se manifiesta, permitirá asimismo enfrentar las dificultades que obstaculizan la adopción de medidas nacionales de aplicación del derecho internacional humanitario de manera creativa y constructiva.

## VI. CONCLUSIONES

Un proceso importante para poner en obra el derecho internacional humanitario y para fortalecer su respeto ha sido iniciado en el mundo y bajo una forma particularmente dinámica en el continente americano. En muchos países de este continente se han tomado acciones concretas a ese fin y se registran constantemente progresos. Las acciones en este ámbito son también impulsadas y apoyadas por parte de organizaciones o regionales tales como la Organización de Estados Americanos, así como a través de intercambios de experiencias e información entre las autoridades competentes de los Estados de la región y muy particularmente entre las Comisiones o Comités interministeriales e interinstitucionales específicamente encargados del tema, intercambios que merecen ser apoyados y fortalecidos.



La transposición al plano nacional de las normas que figuran en los Convenios de Ginebra de 1949, en sus Protocolos Adicionales de 1977 así como en otros instrumentos relevantes tiene la doble ventaja de nacionalizar dichas normas mediante nexos muy concretos con las leyes y estructuras internas, al mismo tiempo que permite aplicar sanciones en caso de su incumplimiento. Constituye también una contribución directa a la instauración de un Estado de Derecho en el que la dignidad de la persona humana y sus derechos fundamentales son respetados y garantizados, incluso en situaciones de excepción o extremas, tales como las situaciones de conflicto armado.

El proceso es sin duda largo y laborioso, tanto por la importancia que debe brindarse a las medidas que deben adoptarse o ya adoptadas como por la complejidad de los temas que se han de abordar. A ello hay que agregar que el derecho internacional humanitario es algo viviente y en constante evolución. Para no quedar definitivamente atrás en el proceso de aplicación es necesario un trabajo constante y armonioso de reflexión, análisis y acción. Este trabajo es todavía más necesario en el momento en que la pertinencia y la adecuación del derecho internacional humanitario son cuestionadas. Puede ser que las normas del derecho internacional humanitario no sean perfectas y que tampoco tengan una respuesta clara para todos los nuevos desafíos que plantean las situaciones actuales de conflicto armado. Sin embargo, representan actualmente lo mejor de que disponemos para evitar y, cuando proceda, tratar muchos de los problemas humanitarios que acompañan dichas situaciones. Por lo tanto, se deben juntar los esfuerzos para lograr la aceptación universal de los instrumentos que las contienen, como su mejor conocimiento y comprensión y, por ende, el respeto de los principios que las fundamentan. Esto, con el solo objetivo de fortalecer la protección que puede ofrecer el derecho internacional humanitario y aportar un poco de humanidad en medio de la desesperación que siguen provocando las guerras y sus consecuencias directas.